

DEUDA EXTERNA Y DEMOCRACIA

Julio SAU AGUAYO

La mora o retardo en el pago de la deuda externa se generalizó en América Latina a partir de 1982, sin que se haya logrado aún institucionalizar un procedimiento que resuelva el problema tomando en cuenta los intereses de los pueblos latinoamericanos y los de la banca transnacional. Las “renegociaciones” que se han llevado a cabo a partir de 1982 no han hecho sino postergar las soluciones definitivas, aumentar los costos financieros del endeudamiento, mantener las economías latinoamericanas como exportadoras netas de capital hacia los países centrales y aumentar el grado de pauperización de nuestros pueblos.

Ni en el proceso de endeudamiento ni en el de renegociación que se ha intentado hacer aparecer como exitoso para los deudores, han tenido participación alguna los sectores sociales mayoritarios de cada país. A pesar de que el peso principal de la política económica adoptada para hacer frente a los requerimientos de una deuda gigantesca recae, principalmente, sobre la clase obrera y las capas medias y, secundariamente, sobre los pequeños y medianos empresarios, éstos no han tenido intervención de ningún tipo en las decisiones que afectan tan seriamente su nivel de vida, su función social y política e incluso su futuro.

¿Cómo ha sido posible comprometer tan gravemente el destino de los sectores sociales mayoritarios de cada país latinoamericano sin siquiera tomar en cuenta su opinión?, ¿cómo hemos llegado a esta situación crítica sin un debate nacional previo, que pudiera haber puesto al descubierto a tiempo los riesgos inherentes del endeudamiento masivo?, y sobre todo ¿cómo impedir, en lo sucesivo, que decisiones que comprometen de esta forma el interés nacional sean adoptadas a espaldas de los pueblos? Responder a estas preguntas y sugerir posibles caminos de solución es una tarea intelectual y política que ha quedado planteada a todos los latinoamericanos interesados vitalmente en el futuro de la democracia y en la suerte de sus propios pueblos.

Una respuesta inicial a la pregunta de cómo llegamos a la situación actual sin que los gestores del proceso de endeudamiento hayan necesitado el consenso nacional, e incluso se hayan dado el lujo posterior de renegociar la deuda externa sometiéndose a los “programas de ajuste” del Fondo Monetario Internacional (FMI) sin un debate previo a nivel de toda la sociedad, exige diferenciar dos tipos de situaciones: la de los gobiernos de dictadura militar y la de los gobiernos democráticos.

Para los gobiernos dictatoriales, el problema del consenso social y político es prácticamente inexistente. Suprimidas las instituciones democráticas principales, silenciados los partidos políticos, eliminados los derechos humanos, reprimidos los sindicatos y demás organizaciones de base y desaparecida la libertad de prensa, fue fácil imponer un modelo económico desnacionalizador basado en la sobreexplotación de los trabajadores. La clase dominante, y en particular su fracción hegemónica fuertemente ligada al capital transnacional, tuvo las manos libres para abrir la economía al exterior, golpear duramente a la industria nacional hasta su virtual desaparición en algunos países, endeudar al país hasta límites que sobrepasaban largamente su capacidad de pago y someterse sin contrapeso a las políticas de austeridad impuestas por el FMI. En resumen, cumplieron cabalmente su misión de convertir las economías de sus países en articulaciones funcionales del sistema capitalista de Estados Unidos, creando distorsiones y problemas de enorme magnitud a los gobiernos democráticos que han venido reemplazando a las dictaduras en los últimos años.

Si resulta fácil comprender cómo lograron los gobiernos militares endeudar a sus países en condiciones claramente desventajosas sin necesidad de recurrir a la convalidación democrática de sus decisiones, no ocurre lo mismo en el caso de aquellos regímenes políticos latinoamericanos que, en mayor o menor grado, funcionan con base en la existencia de los órganos clásicos de una democracia: división de poderes, pluralismo político e ideológico, elecciones, libertad de prensa, libertad sindical, respeto a los derechos humanos y existencia de Parlamentos en los que están representados los partidos con votación suficiente para ello. La gestión financiera, incluso cuando engloba cuestiones sociales y económicas de alcance nacional, parece haber sido autónoma respecto a la gestión democrática, cuyos controles no alcanzaron ni en mínima medida a aquélla.

Para entender las razones de ese fenómeno es preciso conocer algunas de las características técnicas del endeudamiento, que por otra

parte, es similar al del resto del Tercer Mundo. Señalemos las que son más importantes para nuestros fines:

1. Existencia de lo que pudiéramos llamar factores estructurales de descapitalización, que determinan la necesidad de financiamiento externo: caída del precio de las materias primas, con el consiguiente deterioro de los términos del intercambio; dependencia tecnológica y pagos por concepto de marcas, patentes, *royalties* y *know-how*; repatriación de utilidades por parte de las empresas transnacionales; sobrefacturación por parte de las mismas e incidencia de los precios de transferencia; costos del redesplicue industrial (infraestructura industrial, energía barata, etcétera); necesidad de importar bienes de capital; fuga de capitales y de cerebros.

2. Desplazamiento de los organismos internacionales y las agencias gubernativas de los países desarrollados como fuentes del financiamiento externo por el sistema bancario transnacional privado. La formación de este mercado privado de capitales, o euromercado, se convierte en el elemento clave en la determinación de las tasas de cambio, las tasas de interés y la creación de liquidez internacionales a partir de principios de la década de los setenta, al iniciarse la flotación de las monedas y terminar el papel de árbitro de las paridades por parte del FMI. En forma paralela al proceso de internacionalización del capital, se produce la *transnacionalización* de los circuitos monetario y financiero. La masa de eurodólares, es decir, de dólares depositados por no residentes en bancos situados fuera de Estados Unidos (filiales de bancos norteamericanos o bancos europeos y japoneses, crece en forma vertiginosa: 2.8 mil millones de dólares en 1962, 250 mil millones en 1974, 1 billón 500 mil millones de dólares en 1984.¹ Hacia fines de la década pasada, este mercado se convierte en la fuente preferente de financiamiento externo del Tercer Mundo, y en la actualidad más de dos tercios de la deuda externa de estos países, incluyendo los latinoamericanos, está contraída en el euromercado.

3. Inexistencia de todo tipo de regulación jurídica respecto de las operaciones de la banca *transnacionalizada* por parte de sus países de origen y del derecho internacional, lo que les da una capacidad de maniobra y una flexibilidad muy superior al sistema bancario tradicional, nacional o multilateral.

4. Crecimiento explosivo de la deuda del Tercer Mundo, que pasa de 80 mil millones de dólares en 1971 a 474 mil millones en 1980

¹ Arnauld, Pascal, *La dette du tiers monde*, Paris, Editions La Découverte, 1984, p. 68.

y a 800 mil millones en 1984. Poco menos del 50% de esa deuda corresponde a América Latina.

5. Nuevas condiciones de los préstamos. Los créditos otorgados por la banca transnacional a los países latinoamericanos se diferencian notoriamente del tipo de préstamos que otorgan los organismos multilaterales o la banca nacional de los países desarrollados. Se trata de créditos a mediano plazo, multipolares o sindicados, o sea otorgados por sindicatos o uniones de bancos transnacionales, a *tasas de interés flotante* y sin relación con ningún tipo de proyecto específico.

Ante la retracción de los organismos financieros internacionales como proveedores de recursos financieros al Tercer Mundo, hecho deliberado si recordamos la preeminencia norteamericana en el FMI y el Banco Mundial y su negativa persistente a aumentar los notoriamente insuficientes fondos de ambos, los gobernantes de América Latina se volcaron al mercado internacional de capitales para obtener el financiamiento que requerían para mantener el crecimiento económico de sus naciones. Incapaces de evitar la fuga de capitales, que equivale a un tercio del total de la deuda externa de la región, y para hacer frente al descenso de las inversiones extranjeras característico de la crisis capitalista que produce un desplazamiento del capital hacia el sector especulativo ante la necesidad de revalorización, las clases dominantes latinoamericanas cayeron en la trampa de las tasas de interés flotantes, mecanismo que multiplicaría la deuda inicialmente contraída. El sistema era sencillo: la tasa de interés se determinaba de acuerdo con las fluctuaciones de la tasa interbancaria del mercado de Londres, o *tasa Libor*, o de la *prime rate* de los Estados Unidos.

La peligrosidad de tales procedimientos no podía pasar inadvertida para nadie que conociera mínimamente el alto grado de manipulación de los mercados de capitales londinense y norteamericano. Pero tal problema no salió a luz sino cuando las tasas de interés empezaron a subir a más del doble de las inicialmente pactadas, produciendo la crisis de pagos a partir de 1982. La toma de conciencia nacional a nivel latinoamericano del problema, si bien fue positiva, resultó tardía. El proceso de endeudamiento y el sometimiento a tan desventajosas condiciones de crédito se había producido por la vía administrativo-burocrática, en forma semisecreta y completamente al margen de los Parlamentos y de los sectores sociales mayoritarios. Algo había fallado en los procedimientos democráticos que permitió tal situación. Para explicarla, es preciso revisar someramente el marco jurídico de la gestión financiera externa.

En la mayoría de los países del subcontinente, el Poder Legislativo

debe aprobar un nivel máximo de endeudamiento externo por la vía de la ley anual de presupuesto, determinando además cuáles son los organismos públicos encargados de la gestión financiera. La participación legislativa en el problema llega hasta ahí. Los Parlamentos no tienen ni siquiera conocimiento de las condiciones precisas en que se pactan los créditos, las que de hecho pueden aumentar sustancialmente el nivel de endeudamiento autorizado, como ocurrió en el caso de las tasas flotantes de interés.

Los créditos en el euromercado se conceden mediante contratos de derecho privado suscritos entre el sindicato de bancos del caso y los organismos públicos habilitados para ello (banco central, empresas estatales u otras dependencias financieras) o las empresas privadas, con o sin aval del Estado. Dichos contratos —que se rigen por la legislación de los países acreedores y están sometidos a la jurisdicción de sus tribunales, según una cláusula de estilo incorporada en ellos— no son jamás publicados, ni por la banca transnacional ni por los deudores. Incluyen, además, otras condiciones lesivas a la soberanía nacional; ello explica el total secreto y la forma centralizada con que son manejados por un reducido cuerpo de funcionarios. Los partidos políticos, los sindicatos y el Parlamento no los conocen, y por ello no están en condiciones de determinar a tiempo su alcance y proyecciones.

La situación descrita nos indica claramente que existe en los regímenes democráticos latinoamericanos una creciente burocratización del mecanismo de adopción de decisiones trascendentes para la vida nacional y, paralelamente, una suerte de obsolescencia de los procedimientos legislativos a través de los cuales se hace efectiva la democracia. La complejidad creciente de las operaciones financieras internacionales ha, efectivamente, sobrepasado los marcos excesivamente generales y abstractos de la regulación jurídica nacional, y ese hecho ha servido a las mil maravillas para evitar el debate nacional sobre un tema de tanta importancia para la sociedad en su conjunto como el del endeudamiento externo. Samuel P. Huntington, reconocido ideólogo político de la *transnacionalización* del capital, decía que, en el complejo mundo jerarquizado y de especialistas en el que vivimos, las arenas en las que son apropiados los procedimientos democráticos son cada vez más escasas. La burocracia financiera de nuestros países parece compartir plenamente ese pensamiento: la arena financiera no es en absoluto apropiada para los procedimientos democráticos.²

Al producirse la crisis de pagos de 1982, que abarcó a la mayoría de los deudores de América Latina, el FMI salió de su letargo para

² Wolfe, Alan, *Los límites de la legitimidad*, México, Siglo XXI, 1980, p. 353.

convertirse en el núcleo central o gran coordinador del proceso de renegociaciones. Para ello, adoptó algunas medidas necesarias: a) aumentó sustancialmente su capacidad financiera, gracias a la deliberadamente oportuna contribución de los países capitalistas desarrollados; b) dicho incremento, aunque irrisorio para los requerimientos del Tercer Mundo, le sirvió para otorgar créditos puente que permitían a los deudores seguir pagando intereses mientras se completaba el proceso de renegociación; c) suscribió un compromiso "informal" con la banca transnacional en virtud del cual se comprometía a adoptar las medidas indispensables para que la economía de los países deudores funcionara prioritariamente para pagar la deuda externa; d) se comprometió con los deudores a que si éstos adoptaban los programas de ajuste, el FMI obtendría de los bancos el que no suspendieran totalmente el flujo de créditos.

La renegociación, que representó para los bancos una ganancia extra de 2% en 1983 y 1.6% en 1984 sobre la tasa *Libor*, fue también la coyuntura favorable para concretar un propósito infructuosamente perseguido por el FMI durante largo tiempo: imponer masivamente en América Latina los programas de ajuste. Ante el dilema de adoptar una política de austeridad extrema para seguir recibiendo créditos frescos o negarse a ello y enfrentar a la banca transnacional, la gran mayoría de los países latinoamericanos, con honrosas excepciones como la de Perú bajo la presidencia de Alan García, optó por la primera alternativa. Se generalizó entonces una política económica de control de salarios, libertad de precios, eliminación de subsidios, venta de empresas estatales, devaluaciones, alzas de las tasas de interés internas, rebaja de aranceles, promoción de exportaciones y facilidades a la inversión extranjera que ha aumentado la dependencia de nuestros países y ha generado agudos problemas sociales, marginando a sectores cada vez más numerosos de los hipotéticos beneficios del modelo de desarrollo.

El mecanismo utilizado para imponer los programas de ajuste escapa también a los procedimientos democráticos de los países latinoamericanos, hecho aun más grave que lo ocurrido con el proceso de endeudamiento, ya que dichos programas constituyen un severo golpe a las esperanzas de vida y a los niveles de nutrición, salud, educación y empleo de las masas, pavimentando el camino de la articulación funcional de nuestras economías al capitalismo transnacional. La renegociación tuvo, además, un pesado costo adicional para los pueblos latinoamericanos: borró la diferencia entre deuda pública y deuda privada, ya que el FMI exigió, en conjunto con la banca transnacional, que para

“refinanciar” la deuda, el Estado avalara *ex post* las deudas privadas que habían sido contraídas sin aval estatal. Y, una vez más, ello se hizo administrativamente, sin someter tal decisión a una consulta popular de ningún tipo.

Para cumplir cabalmente su propósito, el FMI utilizó la concesión de créditos sujetos a un conjunto de condiciones que constituyen los paquetes de ajuste, conjunto de medidas de política económica que los miembros que solicitan tales créditos se comprometían a adoptar. Un crédito de esta naturaleza (*stand by arrangements*) se materializa jurídicamente en dos documentos: la carta intención y el acuerdo interno del Fondo.

La carta intención es una pieza maestra de creación de los expertos del FMI. Tras arduas negociaciones entre una comisión del Fondo y las autoridades económicas del país solicitante, quedan establecidos los términos del programa de ajuste que el gobierno se compromete a adoptar durante 1, 2 y hasta los tres años siguientes. El resultado de tales negociaciones, rigurosamente secretas, queda plasmado por escrito en un memorándum que funcionarios competentes —habitualmente el secretario de Hacienda y el presidente del Banco Central— dirigen en forma de carta al director gerente del FMI. La originalidad mayor de este documento radica en que en él no se mencionan ni siquiera indirectamente las negociaciones previas, apareciendo de esta manera como una descripción soberana y unilateral de la política económica que, *motu proprio* el Estado se propone seguir en el lapso acordado.

Una vez que las autoridades del Fondo reciben la carta intención, proceden a adoptar un acuerdo en virtud del cual se concede al país solicitante el crédito, a condición, obviamente, de que la carta contenga efectivamente la política económica “recomendada” por el Fondo. El acuerdo contiene cláusulas estándar, como el propósito del mismo, el periodo de vigencia, la cantidad disponible, los cargos, los plazos de entrega de las parcialidades y las circunstancias en que el Fondo puede suprimir el derecho del solicitante a girar a cuenta del acuerdo.

Según la tesis oficial del Fondo, “el acuerdo de crédito contingente parece ser de índole jurídica *sui generis*”.³ El objetivo de tal tesis es evidente: impedir que sea calificado como un tratado internacional. Y no se trata de un problema de técnica jurídica solamente, ya que si se concluye que tanto la carta intención como el acuerdo del FMI

³ Gold, Joseph, *El FMI y el derecho internacional*, Washington, D.C., Ediciones del FMI, 1968, p. 28.

en un crédito condicionado constituyen dos partes de un tratado, ambos deben ser conocidos y aprobados *antes de su aplicación* por los Parlamentos, en aquellos países que exigen aprobación parlamentaria a esta clase de instrumentos jurídicos.

Existen sobradas razones para calificar la forma en que se materializa el crédito *stand by* como un tratado. Se trata, en efecto, de un acuerdo entre dos sujetos de derecho internacional que crea obligaciones y derechos para ambos, y que se debe regir por el derecho internacional. No hay ninguna duda de que los dos documentos en que consta el crédito están conectados directamente entre sí. Tampoco es posible negar que es el derecho internacional el que debe regir este instrumento jurídico, y las obligaciones y derechos que resultan de él. En un caso parecido, el mandato otorgado por la Sociedad de las Naciones sobre África Sudoccidental, la Corte Internacional de Justicia dejó claramente establecido que, aunque tal acto aparentemente era un acuerdo interno de la organización internacional, se trataba de un convenio entre la Sociedad de las Naciones y un Estado, razón por la cual la Corte era competente para conocer el asunto planteado.⁴ A partir de entonces, no es posible negar la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados.

Esta tesis, sobre la cual la Asamblea General pudiera pedir a la propia Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva, tiene el mérito de sacar la carta intención del riguroso secreto burocrático con la que es manejada y llevarla al terreno del debate político previo a su aplicación, lo que daría oportunidad a los sectores sociales que van a ser afectados por la política de austeridad para expresar su opinión sobre la misma o para oponerse a ella en el momento preciso. El Parlamento, por otra parte, recuperaría de esta forma parte de las atribuciones que ha venido perdiendo debido a la progresiva burocratización de la política en América Latina.

La anterior es apenas una de las formas de proceder para impedir el divorcio total entre una gestión financiera tecnocrática, secreta e indiferente al consenso de los sectores sociales mayoritarios y los procedimientos democráticos, los que deberán ser remozados para lograr este propósito. Establecer obligatoriamente el plebiscito popular para imponer una política de ajuste del corte señalado y dar atribuciones al Parlamento para supervisar los contratos de préstamos internacionales, pudieran ser otras. En resumen, y parafraseando a Huntington, hay

⁴ Ver sobre el particular, la opinión del destacado jurista uruguayo Eduardo Jiménez de Aréchaga en su obra "International law in the past third of a century", *Recueil des Cours*, 1978, Noordhoff, Editorial Sijthoff, I, t. 159, 1979, p. 36.

que hacer que las arenas en que son apropiados los procedimientos democráticos se extiendan a todos los ámbitos en los que hoy, con la excusa de la complejidad, se adoptan burocráticamente decisiones que afectan gravemente la vida de los pueblos latinoamericanos.